

# Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito

Childhood Education Policies in Brazil: an essay about challenges to achieve the education right

**Bianca Cristina Correa<sup>1</sup>**

## Resumo:

O presente artigo se propõe a discutir sobre os desafios à concretização do direito de todas as crianças brasileiras, de zero a seis anos, a uma educação infantil de qualidade. Analisando o período entre 1997 e 2010, com o intuito de evidenciar como se apresentam as políticas para a educação infantil no país. Apesar de constatar certo reconhecimento quanto ao valor dessa etapa educacional na letra da lei, e em documentos oficiais produzidos no âmbito do MEC, defronta-se também com a aprovação de outras normativas legais, bem como com a adoção de programas voltados à educação infantil que, objetivamente, impedem a expansão de vagas com a devida melhoria da qualidade, especialmente no que se refere às creches.

*Palavras-Chave:* Políticas de educação infantil; Direito à educação infantil; Educação Infantil de qualidade.

## Abstract:

The work is an essay about the challenges for the realization of the right to a quality early childhood education for all Brazilian children (aged zero to six years). Analyzing the period between 1997 and 2010, we seek to show how are presented the policies to this education grade in Brazil. Although we found some recognition about the educational value of this education offer in the law and in official documents produced under Brazilian Education Department, we are also confronted with the approval of other legal regulations, as well as with the adoption of programs related to children's education objectively prevent the expansion of vacancies due to improvement of their quality, especially with regard to day care centers.

*Key-words:* Childhood education policies; Childhood education rights; Quality in childhood education.

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação. Professora da FFCLRP-USP. E-mail: [bianca2cbr@yahoo.com.br](mailto:bianca2cbr@yahoo.com.br)

## Introdução

Passados 22 anos desde a promulgação da Constituição Federal (CF/88), 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), 14 anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e completando-se a década da educação no país, em 2011, como se encontra a educação de nossos pequenos na faixa entre zero e seis anos de idade? Quais conquistas a letra da lei consolidou? Como a agenda política foi se constituindo nesse período com vistas a possibilitar acesso à creche e à pré-escola de qualidade a todas as crianças? Como as políticas para a área foram se constituindo após 1996, ano de aprovação da LDB? Quais demandas foram atendidas? Essas são as questões sobre as quais refletimos neste ensaio. Quanto ao recorte temporal, partimos do ano de aprovação da LDB, período que coincide com parte dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1996-2002) na presidência, chegando aos dias atuais e englobando, portanto, os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente (2003-2006 / 2007-2010). Para a análise que ora desenvolvemos, consideramos que, para que haja efetividade, toda política pública dependeria, necessariamente, de três elementos principais: normas, de caráter mandatário, financiamento e fiscalização. Como um tripé de sustentação, a ausência de qualquer um dos três elementos representaria o risco de não se responder plenamente às demandas que originaram determinada política.

A histórica precariedade em que se originou e se desenvolveu o trabalho destinado às crianças de até seis anos, no Brasil, vem sendo evidenciada por diversos trabalhos, dentre os quais destacamos os de Kuhlmann Jr. (1998) e de Rosemberg (2002). Desde as primeiras creches, financiadas pelo setor privado e destinadas à infância pobre; e os primeiros jardins de infância públicos, destinados a uma pequena elite, muita coisa mudou. A pressão das famílias e, especialmente, do movimento feminista, as sucessivas tentativas de aplacar os “riscos” representados por contingentes cada vez maiores de grupos empobrecidos da

população e, mais recentemente, a ampliação das pesquisas sobre a educação infantil foram, todos, determinantes para que houvesse, ao longo da história, mudanças significativas nessa área. Assim, a CF/88 reconheceu a educação infantil como dever do Estado e como direito de todas as crianças até 6 anos de idade (agora 5 anos). Vimos, ainda, o reconhecimento dessa etapa como parte de nossa educação básica, sujeita, portanto, às normas nacionais que apontavam para o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade. Mas, para além desses aspectos legais que podem ser considerados como avanços, outras normativas foram aprovadas no mesmo período, bem como a adoção de programas específicos que, por sua vez, afetaram a oferta de educação infantil no país. Vejamos, pois, algumas delas.

## A Educação Infantil no Brasil entre 1996 e 2002

Os anos de 1990 foram marcados por grandes mudanças no padrão de gestão do Estado. As reformas promovidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) tiveram como resultado principal o fortalecimento das relações público-privado e do estabelecimento do “público não estatal”, diminuindo-se, assim, a ação do Estado na oferta direta de serviços e bens sociais tais como educação e saúde. A respeito dessas reformas, de suas características neoliberais e de suas consequências, especialmente para a educação pública, muitos estudos foram realizados e evidenciaram, com clareza, os interesses que estavam em jogo nesse processo (DAGNINO, 1994; COSTA, 1994; ADRIÃO; PERONI, 2005). Por isso, não nos deteremos na análise específica dessa questão. O que interessa, à nossa discussão, é observar como tais reformas incidiram, direta ou indiretamente, na oferta de educação infantil, nesse período.

Como exemplo marcante desse processo, tivemos a aprovação do Fundef<sup>2</sup> (BRASIL, 1996), em 1996, com entrada em vigor para todo o país

---

**2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. O fundo reunia recursos de estados e municípios e os redistribuía conforme o número de matrículas no ensino fundamental regular.**

em 1998. Esse fundo teve importante repercussão sobre as matrículas em educação infantil, é o que nos demonstra os estudos de Arelaro (1999) e Guimarães; Pinto (2001), segundo os quais houve, na maioria dos municípios, queda na oferta dessa etapa educacional.

Outra medida de impacto que trouxe consequências negativas para toda a educação, mas, de modo acentuado, para a educação infantil, foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar n. 101, de 05 de maio de 2000), que, entre outras alterações na gestão financeira dos poderes públicos municipais, estaduais e federal, estabeleceu em seu Art. 19 que “a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida” (BRASIL, 2000). No caso dos municípios e estados, esse percentual foi definido em 60%.

Com a “proibição legal” de comprometer suas despesas com contratação de pessoal acima do percentual estabelecido, o que se observou nos municípios foi um incremento da busca por “alternativas” que não implicassem em gastos com folha de pagamento e, globalmente, fossem mais baratas aos cofres públicos. Estudos como os de Arelaro (2008), Susin (2008) e Adrião; Borghi (2008) evidenciaram essa tendência em municípios paulistas e gaúchos, por exemplo.

Tomando como referência principal essas duas medidas encaminhadas pelo executivo e aprovadas no legislativo – Fundef e LRF – podemos afirmar que se desenhou, na prática, uma conjuntura bastante favorável à “privatização” do atendimento, especialmente na creche. Se, por um lado, já tínhamos uma história de atendimento em creches conveniadas desde antes da década de 1970, nos anos 1990 temos um novo reforço para tal opção por parte do Estado. Em Susin (2008, p. 72), por exemplo, observamos que, em 1993, o Rio Grande do Sul mantinha 4.834 instituições de educação infantil públicas e 2.000 comunitárias; já, em 1998, encontramos uma inversão que segue aumentando até chegar, em 2007, a 5.486 públicas e 9.231 comunitárias.

Também nesse período, como expressão da política de Estado que visava à descentralização

financeira com controle centralizado, vimos publicar o “Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil” (RCNEI – BRASIL, 1998). Sem caráter obrigatório, o documento foi amplamente divulgado em todo o território nacional, distribuído a todos os professores de educação infantil do país. E, como meio de forçar sua adoção, o governo estabeleceu que a liberação de recursos à formação de professores dessa etapa educacional só ocorreria se o RCNEI fosse adotado como currículo oficial (BARRETO, 2003). As críticas à forma arbitrária como o documento foi concluído, bem como seu viés psicológico e o equívoco de se pretender hegemônico estão bem sintetizados em Faria; Palhares (1999). Na sequência são aprovadas as “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil” (BRASIL, 1999), estas sim, de caráter mandatório. Todavia, a resolução que aprovou tais diretrizes teve pouquíssimo impacto sobre a organização do trabalho de creches e pré-escolas brasileiras, na maioria dos casos, totalmente desconhecidas.

Em 1999, o MEC também aprovou em parceria com a Fundação Orsa e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o “Prêmio Qualidade na Educação Infantil”. Embora não tenha sido uma política de grande impacto, já que não houve tão ampla divulgação e, muitas escolas, sequer souberam de sua existência, é importante nos determos em sua análise pelo que ela representa como expressão do ideário liberal. Conforme definição encontrada no sítio do MEC, o objetivo de tal medida era “premiar projetos educativos desenvolvidos com crianças de 0 a 6 anos, valorizar o professor como principal agente no processo de melhoria da qualidade da Educação Infantil e difundir experiências pedagógicas relevantes”<sup>3</sup>.

Esse tipo de premiação, além de não considerar as condições objetivas em que o trabalho pedagógico se realiza, fomenta a ideia de que cabe ao professor, individualmente, a maior parcela de responsabilidade sobre a qualidade da educação. Conforme Correa; Pinto, uma dada qualidade da educação não depende apenas de contribuições individuais, seja por parte de professores, seja de gestores, alunos ou suas famílias. A atividade

3 <http://www.portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Nota060802.pdf>

desenvolvida pelo professor é, sem dúvida, um dos fatores mais relevantes para um bom resultado, mas apenas ele não basta. É preciso considerar a realidade dos alunos e, fundamentalmente, as condições de infraestrutura e funcionamento da própria escola que, sendo pública, depende diretamente do montante de recursos garantidos pelo governo em suas diferentes instâncias (CORREA; PINTO, 2010, s/p).

Se considerarmos que em 2000, primeiro ano de vigência do prêmio, apenas 5.741 professores de creche, de um total de 50.224, ou seja, pouco mais de 10%, e 52.686 de pré-escola, de um total de 228.335<sup>4</sup>, pouco mais de 23%, tinham o ensino superior completo, podemos avaliar a desigualdade estabelecida entre os “concorrentes”. Tal desigualdade e as limitações objetivas desse tipo de medida podem também ser avaliadas pelos números totais durante a vigência do prêmio (2000 a 2005): foram 6.985 projetos apresentados e 132 profissionais premiados<sup>5</sup>. O governo Lula manteve essa política, com algumas alterações em 2005, mas trataremos disso em um tópico específico.

Fundef, LRF, referencial curricular único, premiação individual... Como propõe Rosemberg (2001) para os estudos sobre políticas de educação, é preciso perguntar: a quem interessaram essas medidas? A quais necessidades e demandas efetivas responderam? Se considerarmos, ainda, que a população de mais baixa renda era – e ainda é – a que menos tinha acesso a essa etapa educacional, sobretudo à creche (Rosemberg, 2002), bem como o fato de que em 2002, último ano de mandato de FHC, os percentuais de matrículas em creche não chegavam aos 10% e em pré-escola não atingiam os 50%<sup>6</sup>, verificamos que as principais medidas aqui mencionadas não atenderam, nem de longe, às necessidades

**4 Na verdade, não se trata do número absoluto de professores, mas, das funções docentes, o que significa que um mesmo professor possa atuar em mais de uma função. Fonte: MEC/INEP – Consulta a EDUDATABRASIL em agosto de 2010.**

**5 <http://www.premioqualidadeeduinfantil.org.br/frames.asp>**

**6 As variações nos percentuais em comparação com outros dados publicados podem decorrer do fato de estarmos utilizando a matrícula total em creche e em pré-escola no ano de 2002, e a população total nas faixas correspondentes no ano de 2000, em ambos os casos com dados extraídos no MEC/INEP via EDUDATABRASIL. De qualquer modo, não há discrepâncias significativas que possam inviabilizar a análise aqui empreendida quanto ao pequeno aumento na oferta de educação infantil do período.**

de ampliação de vagas, e tampouco à melhoria da qualidade dessa oferta. Para evidenciar como as opções políticas desse período não estavam de fato voltadas às demandas da educação infantil, citamos Barreto (2003), ao analisar o Plano Plurianual 2000-2003:

Na verdade, a criança de 0 a 6 anos é quase ausente na política educacional do governo federal. Tal ausência é percebida, por exemplo, no Plano Plurianual 2000-2003, em que a educação infantil não apresenta sequer o status de programa, ao contrário dos outros níveis de ensino e até mesmo das modalidades de ensino (BARRETO, 2003, p.59).

Numa aparente contradição, é durante os mesmos anos 1990 que temos, no âmbito do MEC, importantes discussões acerca do direito à educação infantil de qualidade para todas as crianças, com a organização de encontros entre trabalhadores e pesquisadores e com a produção de alguns documentos que se tornariam referências duradouras, até hoje, em vigência dada a sua ampla aceitação como boas sínteses dos consensos acerca da qualidade em educação infantil. Como exemplo, podemos mencionar o I Simpósio Nacional de Educação Infantil (1994) e a produção de documentos tais como “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças” (1997) e “Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil” (1998).

Resta falarmos do Plano Nacional de Educação (PNE). Para o que nos interessa particularmente neste trabalho, vale mencionar como avanço o estabelecimento de metas específicas para a educação infantil, por um lado, e a distância ainda existente para o seu alcance, por outro. Essas metas previam uma ampliação da oferta na seguinte proporção:

- creches (0 a 3 anos): 30% até 2006 e 50% até 2011
- pré-escola (4 e 5 anos): 60% até 2006 e 80% até 2011

Todavia, com as medidas levadas a efeito ainda no governo de FHC, e considerando os vetos presidenciais no próprio PNE, desde a sua aprovação sabíamos que alcançar as

metas propostas seria, de fato, praticamente impossível. Os números de 2009 e 2010 evidenciam que não alcançamos sequer as metas para 2006 no que se refere à creche, e quanto à pré-escola, se os índices são maiores, devemos considerar que a situação é um tanto mais complexa em função das mudanças ocorridas no ensino fundamental.

Então, para nos aproximarmos desse passado recente e chegarmos ao presente, façamos uma breve discussão acerca das políticas que vieram após o PNE, durante o governo Lula.

### O Período Lula 2003-2006 / 2007-2009

É possível afirmar, sem muitas dúvidas, que no período em que Lula assumiu o governo houve avanços na educação em geral, como também houve continuidade em muitas ações iniciadas com FHC<sup>7</sup>. Mas, para o que discutimos neste trabalho, se considerarmos os números referentes à cobertura e à qualidade da oferta em educação infantil, não há dúvidas de que há muito por fazer. Assim, as questões levantadas no início deste ensaio sobre a quem interessou e quem se beneficiou das medidas adotadas no período se evidenciam quando observamos que as crianças de zero a seis anos e suas famílias, não foram atendidas conforme preconiza a legislação desde 1988.

Retomando a questão do financiamento, um dos elementos do tripé a que nos referimos anteriormente, o que temos de mais significativo na gestão Lula é a aprovação do Fundeb<sup>8</sup> (BRASIL, 2007a), em junho de 2007. Ao sair do executivo, o projeto para o fundo não previa a inclusão das creches em sua composição, e foi apenas como resultado de muita pressão por parte de diferentes setores da sociedade civil, com especial destaque para o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), que a situação foi revertida. Conforme síntese apresentada em documento

de orientação sobre o estabelecimento de convênios entre o poder público e instituições privadas sem fins lucrativos de educação infantil, produzido pelo MEC, o Fundeb pode ser definido da seguinte forma:

Para cada Estado, é calculado anualmente um valor por aluno/ano, tomando como base: os recursos provenientes da contribuição do governo estadual e dos governos municipais daquele Estado (sem os recursos de complementação da União); o número de alunos, de acordo com o Censo Escolar mais atualizado, das redes públicas de educação básica estaduais e municipais e das redes conveniadas de educação infantil e educação especial; os fatores de ponderação estabelecidos para cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2009a, p. 21-22)<sup>9</sup>.

Entre os avanços em relação ao Fundef e seus limites (PINTO, 2007), gostaríamos de destacar que, apesar de se ter definido, nesse período, uma “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação” (BRASIL, 2005a); e estabelecido “Parâmetros Nacionais de qualidade e Parâmetros Básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil” (BRASIL, 2006), pelos quais ficam evidentes que os custos de manutenção da educação infantil, especialmente na faixa de 0 a 3 anos de idade, são superiores àqueles dos demais níveis da educação básica, nos quais o governo estabeleceu valores para essa etapa educacional utilizando o ensino fundamental como referência e definindo um fator de ponderação diferenciado. Assim, admitia-se que, por exemplo, crianças de um mesmo município frequentando creche em período integral valessem mais, ou menos, a depender de onde estivessem matriculadas, se numa pública (1,10) ou numa conveniada (0,95)<sup>10</sup>. O valor destinado à pré-escola (1,20) de período integral também era superior ao de creche com o mesmo horário de funcionamento

<sup>7</sup> Para uma visão ampla sobre as “rupturas e continuidades” no governo Lula, ver a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (vol. 25, n. 2, maio-ago. 2009), especialmente os artigos de Oliveira, D. A. e de Pinto, J. M. R.

<sup>8</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

<sup>9</sup> Embora tenhamos questões sobre este documento no que se refere à sua capacidade de indução de políticas, a síntese nele apresentada sobre as características e o funcionamento do Fundeb foi a que nos pareceu, dentre as existentes, a mais didática.

<sup>10</sup> A respeito da inclusão de creches conveniadas no Fundeb, questão bastante polêmica, ver Arelaro (2008).



(1,10)<sup>11</sup>. Logo, podemos inferir que a aprovação do Fundeb não será suficiente para alterar estruturalmente a situação da educação infantil no país.

Os percentuais de matrícula na educação infantil revelam, novamente, a distância existente entre a realidade e as metas estabelecidas no PNE. Além disso, os dados de 2010 evidenciaram queda de 3,9% na matrícula na pré-escola. Essa ligeira redução vem sendo justificada pelo MEC como decorrência da implantação do ensino fundamental de nove anos, de modo que as crianças de seis anos matriculadas, anteriormente na pré-escola, agora migram, em sua maioria, para aquele nível de ensino (BRASIL, 2010a). Nos limites deste trabalho, não temos como discutir em profundidade essa “explicação”, mas, com base na experiência no acompanhamento das políticas em alguns municípios paulistas, observamos que as crianças de seis anos é que haviam evadido do ensino e não as vagas que poderiam ter sido ocupadas por outras com idade entre 4 e 5 anos, temos dúvidas quanto ao que realmente estaria acontecendo. Nossa hipótese é a de que os sistemas municipais têm diminuído, de fato, a oferta de vagas na pré-escola, seja fechando turmas, seja “puxando” crianças da creche aos três anos para a pré-escola.

Para além da oferta de vagas, em termos quantitativos, resta discutir questões acerca da qualidade nas instituições de educação infantil em funcionamento. Estudos sobre o tema desenvolvidos, especialmente, a partir da década de 1990, e o trabalho de revisão desses estudos realizado por Campos, Fullgraf e Wiggers (2006) são um marco importante para sintetizarmos os principais desafios quanto à qualidade nessa etapa educacional. Segundo as autoras, com base nos estudos analisados, os principais aspectos que determinam a qualidade da educação infantil são: a formação de professores, a relação escola-família e a organização curricular. Considerando tais aspectos relativos à qualidade, ao final deste tópico destacaremos as ações do governo Lula que envolveram dois deles: a formação de professores e a organização curricular.

Com relação à formação, duas medidas de maior impacto foram adotadas. A primeira foi a criação do PROINFANTIL (Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil), em 2005, que, segundo o MEC, “é um curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal” destinado “aos professores da educação infantil em exercício nas creches e pré-escolas das redes públicas – municipais e estaduais – e da rede privada sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais – conveniadas ou não.” Ainda segundo o MEC, o curso tem duração de dois anos, com carga horária de 3.200 horas distribuídas em quatro módulos semestrais de 800 horas cada, e “possui material pedagógico específico para a educação a distância” com uma “metodologia de apoio à aprendizagem em um sistema de comunicação que permite ao professor cursista obter informações, socializar seus conhecimentos, compartilhar e esclarecer suas dúvidas, recebendo assim uma formação consistente.” Sendo uma “parceria do Ministério da Educação com os estados e os municípios interessados”, as “responsabilidades são estabelecidas em um acordo de participação, assinado pelas três esferas administrativas.” (BRASIL, 2005b) Segundo informações apresentadas por representante da COEDI em 2010<sup>12</sup>, a expectativa do MEC é formar 23.200 professores até 2011.

Em 2010, segundo fonte acima aludida e conforme dados disponíveis no sítio do MEC, foi lançado o “Curso de Especialização em Educação Infantil, em nível de especialização presencial para professores, coordenadores, diretores de creches e pré-escolas da rede pública e da rede privada sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público e equipes de educação infantil dos sistemas públicos de ensino.” Com carga horária de 360 horas, irá oferecer 3.400 vagas distribuídas entre 17 estados com os quais se estabeleceu a parceria.

Essas medidas parecem louváveis se considerarmos os dados do censo de 2006

11 Valores referentes a 2009.

12 Apresentação oral, com slides, durante o Congresso de Educação Infantil, realizado na cidade de Araraquara, de 15 a 18 de junho de 2010.

(BRASIL, 2007b), pois havia no Brasil naquele ano 4.918 funções docentes contando apenas com ensino fundamental em creches, e 6.343 com essa formação, em pré-escola. Resta avaliar, o que não nos propomos neste trabalho, a qualidade do curso oferecido, especialmente se levarmos em conta o uso dos recursos em educação à distância para docentes que têm apenas o ensino fundamental e, em alguns rincões deste país, provavelmente nunca tiveram contato com recursos tecnológicos como os que são utilizados nesse tipo de formação.

Com relação às propostas pedagógicas das creches e das pré-escolas, o que observamos foi a realização de pesquisas de campo financiadas pelo MEC em parceria com UNESCO e UNICEF, e, em termos de orientação, a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, aprovadas em 2009 por meio de resolução do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2009b), e a publicação, com ampla divulgação, do documento para avaliação institucional (auto-avaliação), intitulado “Indicadores de qualidade da educação infantil”, também em 2009. O impacto das pesquisas, das diretrizes e do instrumento de auto-avaliação ainda está por ser analisado e, embora aspectos positivos possam ser presumidos, a diversidade da realidade nacional e as profundas desigualdades regionais no Brasil sugerem cautela.

Como medidas adotadas nesse período que podem afetar positivamente a qualidade, destacamos a inclusão da educação infantil em alguns programas complementares, os quais, até então, eram destinados apenas ao ensino fundamental. Dentre eles sobressai-se o Programa Nacional de Biblioteca da Escola, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, com a definição de um *per capita* diferenciado para creches (no valor de R\$0,60), e o Programa Dinheiro Direto na Escola.

Para concluir este tópico, selecionamos outras três ações do governo Lula que evidenciam contradições.

Por um lado, foi criado o programa PROINFÂNCIA (Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil), por meio do qual o governo federal repassou,

segundo informações da representante da COEDI já citada, R\$ 1,8 bilhão entre 2007 e 2010, atingindo 1.022 instituições entre 2007 e 2008; mais de 700 em 2009, e 500 instituições em 2010. Assim, vimos uma ação objetiva de complementação financeira destinada aos municípios por parte do governo federal, o que pode ser analisado como algo muito positivo.

Por outro lado, e como expressão de continuidade em relação ao governo FHC, o programa “Prêmio de qualidade na educação infantil”, sobre o qual já discorremos, permaneceu durante o governo Lula. Mantido até 2004, e transformado em 2005, o “Prêmio Professores do Brasil”, incorporou a educação infantil e ensino fundamental com parcerias, das quais passaram a fazer parte a Fundação SM, a Fundação Bunge (que já financiava o prêmio para o ensino fundamental em sua edição original), o Instituto Pró-Livro e o Instituto Votorantim. Houve mudança também em relação à premiação, que passou a ser de R\$ 5.000,00 para professores vencedores, e de R\$ 2.000,00 para a aquisição de equipamentos audiovisuais ou multimídia por parte das escolas às quais pertencessem aqueles professores. Observa-se, assim, a manutenção da lógica liberal, segundo a qual, o indivíduo é pessoalmente responsável pelo “sucesso” no desempenho de suas funções, ou seja, são estimuladas ações pontuais e, mais uma vez, desconsidera-se a realidade objetiva da escola e do sistema em que os professores trabalham na determinação de diferentes padrões de qualidade<sup>13</sup>.

Além do prêmio, foi criado o Programa “Família Brasileira Fortalecida”, que se destinava às famílias de crianças com idade entre 0 e 6 anos. Conforme análise de Rosânia Campos e Roselane Fátima Campos (2009), trata-se de um programa que, em parceria com o UNICEF, remonta à lógica assistencialista que trata a criança e as famílias pobres como sujeitos a serem moralizados, numa idealização da família

**13** Para destacar como essa lógica está subjacente ao programa, veja o que constava do Art. 4º, § 2º do regulamento da 4ª edição do prêmio: “Experiências institucionais ou desenvolvidas por toda a escola poderão concorrer ao Prêmio Professores do Brasil - 4ª Edição. Contudo, deverá ser inscrita por somente um(a) dos professores(as) envolvidos, descrevendo a(s) turma(s) na(s) qual(is) ele trabalhou.”

que não considera a realidade brasileira. Os custos do programa não são conhecidos, mas, certamente não são tão insignificantes, já que são impressos kits com folhetos “explicativos” sobre “como educar e cuidar” das crianças em casa. Os kits foram distribuídos diretamente às famílias, a agentes de saúde e a professores de educação infantil. Podemos perceber, com a vigência desse tipo de programa, que, 22 anos depois da promulgação da lei maior do nosso país, instituiu-se a educação infantil como direito de todos; mas no campo das políticas, a ideia de que as crianças pequenas devem ser educadas por suas mães no âmbito doméstico, ainda permanece vigente.

### Considerações Finais

Considerando-se o tripé de sustentação de uma política pública, como mencionamos no início deste texto, podemos dizer que os desafios ainda são grandes. Conseguimos alcançar alguns consensos, ainda que haja aspectos não muito bem acordados, como indica Rosemberg (2007), expressos em nossa legislação e nos mais variados documentos oficiais produzidos após a CF/88; assim, temos **normas** estabelecidas para a educação infantil. Com o Fundef, essa etapa educacional perdeu recursos para o ensino fundamental, recursos que, historicamente, nunca foram substanciais; com o Fundeb, contrariamente, as creches e as pré-escolas foram incluídas na composição desses recursos, embora, o montante não expresse as necessidades específicas do trabalho com crianças na faixa de 0 a 6 anos, logo, a ponta do **financiamento**, se não é inexistente, é frágil, e tem colocado em risco a garantia do direito. Finalmente, quanto à ponta relativa à **fiscalização**, podemos dizer que praticamente não funciona: os sistemas municipais de educação a quem caberia a fiscalização de todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas, mal conseguem acompanhar as escolas de sua própria rede, faltando-lhes recursos para estrutura física e contratação de pessoal para supervisão; os sistemas estaduais que deveriam atuar

onde não há sistemas próprios (municipais), também não têm demonstrado capacidade de ação. Em síntese, podemos dizer que o tripé de sustentação às políticas públicas para a educação infantil está bastante desequilibrado, especialmente porque, conforme entendemos, a falta de financiamento é o aspecto mais determinante para que o direito, ainda que inscrito em lei, não se concretize.

Com a aprovação da EC 59 (BRASIL, 2009c), que torna obrigatória a matrícula de todas as crianças a partir dos quatro anos de idade, novos desafios se apresentam, na garantia de vagas a todas as crianças de quatro e cinco anos, e na qualidade dessa oferta. Como vimos, nossa história é pródigo no que se refere à aprovação de leis sem a garantia de condições objetivas à implementação.

Finalmente, resta mencionar que o projeto de lei que estabelece o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2010b), encaminhado no apagar das luzes do governo Lula ao legislativo federal, em 20 de dezembro de 2010, para o decênio 2011-2020, é uma carta de intenções genérica que não dá sequer indícios de tempos melhores, especialmente para a educação infantil, além de manter como meta para os próximos dez anos um percentual de atendimento de 50% das crianças de zero a três anos em creches, percentual este que já deveria ter sido alcançado em 2011, afirma-se, entre outras estratégias para ampliar a oferta na educação infantil, o seguinte: “Estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação” (meta 1.4). O governo reitera, mais uma vez, a opção do atendimento via convênio, retirando o papel do poder público nessa tarefa e ignorando tudo que já se produziu acerca dos problemas que esse tipo de atendimento vem representando para a qualidade da educação infantil no país.

Parece-nos que a educação infantil prossegue, como afirmou Rosemberg (2003), sob a maldição de Sísifo. Por isto, aqueles que defendem o direito à educação infantil de qualidade no país ainda terão muito trabalho pela frente.



## Referências Bibliográficas

- ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **O Público e o Privado na educação**: interfaces entre Estado e Sociedade. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2005.
- ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para oferta da educação pública em São Paulo. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 99-110
- ANDRADE, D. O. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol. 25, n. 2, mai-ago. Brasília, 2009. p. 197-209.
- ARELARO, L.R.G. Financiamento e qualidade da educação brasileira. Algumas reflexões sobre o documento "Balanço do primeiro ano do FUNDEF - Relatório MEC." In: DOURADO, L. F. **Financiamento da educação básica**. São Paulo: Autores Associados, 1999.
- ARELARO, L.R.G. A não transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66
- BARRETO, A. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 24, p. 53-65, set./out./nov./dez, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal/ Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 8069/90 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Presidência da República. Casa civil. 1990.
- BRASIL. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1996.
- BRASIL. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996.
- BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Referencial Nacional Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil**. Brasília, 1998.
- BRASIL. **Resolução nº 01, de 07/04/1999**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE/CEB, 1999.
- BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. **Política nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília: Secretaria de Educação Básica. Ministério da Educação, 2005a.
- BRASIL. Proinfantil, 2005b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Dados capturados em dezembro de 2010.
- BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, 2006
- BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jun. de 2007a.
- BRASIL. EDUDATA. 2007b. Disponível em <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>. Dados capturados em dezembro de 2010.
- BRASIL. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2009a.
- BRASIL. **Resolução nº 5, De 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE/CEB, 2009b.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas

suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2009c.

BRASIL. **Relatório técnico do censo escolar 2010**. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/download/censo/2010/divulgacao\\_censo2010\\_201210.pdf](http://www.inep.gov.br/download/censo/2010/divulgacao_censo2010_201210.pdf) Dados capturados em janeiro de 2010(a).

BRASIL. **PROJETO DE LEI 8.035**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, 2010b.

CAMPOS, M. M.; FULLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.127, 2006.

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 1 (58), p. 207-224, jan./abr. 2009.

CORREA, B.; PINTO, J. M. R. Estatutos e planos de carreira do magistério em cinco municípios paulistas: questões para a democratização da gestão escolar. In: **Cadernos ANPAE**, n. 9. Programa e Trabalhos completos: 2010.

COSTA, M. Crise do Estado e crise da educação. Influência neoliberal e reforma educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 49, ano XV, p. 501-523, dez. 1994.

DAGNINO, E. **Anos 90**: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (orgs.). **Educação Infantil pós-LDB**: rumos e desafios. Campinas, São Paulo: Autores Associados - FE/UNICAMP; São Carlos, Editora da UFSCar; Florianópolis, SC, Editora da UFSC, 1999.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A Demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento. **Em aberto**, v. 18, n. 74, p. 12-105, jul. 2001.

KULHMANN Jr, M. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v.28, n.100. Campinas, out. 2007

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol. 25, n. 2, p. 323-340, maio-ago. Brasília, 2009.

ROSEMBERG, F. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 16, p. 19-26, jan/fev/mar/abr. 2001.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROSEMBERG, F. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, vol. 14, n. 1 (40), p. 177-198, jan/abr. 2003.

ROSEMBERG, F. **Para uma outra educação infantil paulistana pós FUNDEB**. Trabalho apresentado no I Encontro Educação para uma outra São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/EducacaoInfantil2.pdf> Dados capturados em dezembro de 2010.

SUSIN, M. O. O estatal e o público não estatal: onde está a educação infantil comunitária em Porto Alegre? In: PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. (orgs.). **Público e Privado na Educação**: novos elementos para o debate. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008. p. 67-78.

---

*Recebido em Maio de 2011*

*Aprovado em Junho de 2011*